

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan merupakan Sunnatullah yang umumnya berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan, maupun tumbuh-tumbuhan. Ia adalah suatu yang dipilih Allah SWT, sebagai jalan bagi makhlukNya untuk berkembang biak dan melestarikan hidupnya.¹

Perkawinan yang menjadi anjuran Allah SWT dan Rasul-Nya ini merupakan akad yang sangat kuat untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya adalah ibadah. Sebagaimana firman Allah SWT dalam surah An-Nur ayat 32 yang terkait dengan anjuran nikah sebagai berikut:²

وَأَنْكِحُوا الْأَيْمَىٰ مِنَ الصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ
يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ ﴿٣٢﴾

“Dan kawinkanlah orang-orang yang sedirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. Jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya. Dan Allah Maha luas (pemberian-Nya) lagi Maha Mengetahui.”

Firman Allah di atas merupakan anjuran untuk menikahkan laki-laki yang belum menikah atau tidak beristri atau wanita-wanita yang tidak bersuami, dibantu agar mereka dapat menikah. jika mereka takut menikah karena miskin atau tidak bisa menafkahkan pasangannya maka Allah akan

¹ M. A. Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat: Kajian Fikih Nikah Lengkap* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 6

² Abdul Halim Ahmad, Dkk., *Mushaf Al-Bantani dan Terjemahnya*, (Bogor: LPQ, tt), h. 304

memampukannya dengan karunia-Nya. Karena hanya Allah yang Maha Luas dan Maha Mengetahui.

Perkawinan adalah cara yang dipilih Allah untuk berketurunan dan melestarikan hidupnya setelah masing-masing pasangan siap melakukan perannya yang positif dalam mewujudkan tujuan pernikahan. Allah tidak menjadikan manusia seperti makhluk lainnya yang hidup bebas mengikuti naluri dan berhubungan secara anarki tanpa aturan. Demi menjaga kehormatan dan martabat kemuliaan manusia, Allah mengadakan hukum sesuai dengan martabatnya, sehingga hubungan antara laki-laki dan perempuan diatur secara terhormat dan berdasarkan rasa saling meridhoi dengan upacara ijab qabul sebagai lambang adanya rasa ridha-meridhoi.³

Di Indonesia terdapat hukum positif yang juga mengatur tentang perkawinan yang bermula dari *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW) sampai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, kemudian disusul perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (yang selanjutnya disebut UU Perkawinan) dan kemudian disusul dengan Peraturan Pelaksanaannya yaitu tepatnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Tujuan perkawinan dalam Pasal 1 UU Perkawinan ialah “ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia

³ Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 10

dan kekal berdasarkan KetuhananYang Maha Esa”. Dan pada pasal 2 ayat 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, ini berarti bahwa suatu perkawinan yang dilakukan telah memenuhi syarat-syarat dan rukun agamanya maka perkawinan tersebut dianggap sah menurut peraturan agamadan kepercayaan yang dianut oleh setiap calon pasangan suami istri.⁴

Pernikahan juga harus dicatatkan sebagai salah satu kepastian hukum. Dimana peraturan tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat 2 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan yang menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan perkawinan diatur melalui perundang-undangan bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara dan mewujudkan ketentuan kepastian hukum, transparansi, serta tertib administrasi di dalam pelaksanaan pernikahan.

Hal ini sesuai dengan UU Pasal 5 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang menyebutkan agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Pada pasal 6 ayat 2 menyebutkan bahwa perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) tidak memiliki kekuatan hukum serta pasal 7 ayat 1 yang berbunyi, “Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN)”. Karena pencatatan nikah dapat dijadikan alat bukti yang otentik agar seseorang mendapatkan kepastian hukum. Hal ini

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

sesuai dengan ajaran Islam sebagaimana firman Allah SWT dalam surat Al-Baqarah ayat 282:⁵

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ... ﴿٢٨٢﴾

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya”.

Ayat di atas menerangkan bahwa perintah pencatatan tertulis dalam segala bentuk urusan mu'amalah, seperti perdagangan, hutang piutang dan sebagainya. Dijelaskan juga pada ayat di atas bahwa, alat bukti tertulis itu statusnya lebih adil dan benar disisi Allah dapat menguatkan persaksian, sekaligus dapat menghindarkan kita dari keraguan. Dengan adanya alat bukti tertulis ini, pasangan pengantin dapat memproses secara hukum berbagai persoalan rumah tangga, terutama sebagai alat bukti paling sah dalam Pengadilan Agama.⁶

Pencatatan perkawinan diatur karena tanpa pencatatan, suatu perkawinan tidak mempunyai kekuatan hukum. Akibat yang timbul adalah, apabila salah satu pihak melalaikan kewajibannya, maka pihak lain tidak dapat melakukan upaya hukum, karena tidak memiliki bukti-bukti yang sah dan otentik dari perkawinan yang dilangsungkannya. Tentu saja, keadaan demikian bertentangan dengan misi dan tujuan perkawinan itu sendiri.⁷

⁵ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya Al Hikmah* (Bandung: Diponegoro, 2008), h. 48

⁶ Happy Susanto, *Nikah Siri Apa Untungnya* (Jakarta: Visimedia, 2007), h. 57

⁷ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 94.

Sebagaimana Undang-undang No. 22 Tahun 1946 Jo. UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, talak, Rujuk, bahwa pelaksanaan pernikahan diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (penghulu). Kemudian berdasarkan peraturan MENPAN No. PER/62/M.PAN/6/2005 telah ditetapkan bahwa penghulu sebagai pejabat fungsional sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994, maka penghulu tersebut bertugas melakukan pendaftaran, pencatatan, dan pengawasan pelaksanaan pernikahan.⁸

Dengan adanya pencatatan perkawinan, bagi pasangan yang menikah memiliki bukti tertulis tentang terjadinya peristiwa hukum tersebut dengan diberikannya buku nikah/akte nikah oleh pejabat yang berwenang yaitu Petugas Pencatatan Nikah (PPN).

Perihal hak yang diperoleh bagi masing-masing warga Negara terkandung dalam UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Hak dan Kewajiban Penduduk Pasal 2 bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

1. Dokumen kependudukan
2. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil
3. Perlindungan atas data pribadi
4. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen
5. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan/atau keluarganya

⁸ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam*, h. 11

6. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Dengan adanya buku nikah/akta nikah bagi pasangan yang telah menikah, mereka bisa membuat kartu keluarga baru untuk rumah tangganya. Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan, dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga.⁹ Penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melalui kepala desa/lurah dan camat. Pelaporan tersebut sebagai dasar untuk penerbitan Kartu Keluarga (KK). Pengurusan Kartu Keluarga (KK) sangat penting, karena setiap kepala keluarga wajib memiliki Kartu Keluarga (KK) sebagai data kependudukan. Kepemilikan Kartu Keluarga dapat diurus mempergunakan jalur-jalur birokrasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Adapun syarat dan ketentuan yang harus dilengkapi dalam pembuatan KK dijelaskan dalam PERPRES RI (Peraturan Presiden Republik Indonesia) Nomor 96 tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pasal 11, bahwa penerbitan KK baru untuk penduduk WNI harus memenuhi persyaratan¹⁰:

- 1) Buku nikah (kutipan akta perkawinan) atau kutipan akta perceraian.

⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (PERMENDAGRI) Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil.

¹⁰ PERPRES RI (Peraturan Presiden Republik Indonesia) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Bab VI Ketentuan Peralihan Pasal 79 ayat 1.

- 2) Surat keterangan pindah/surat keterangan pindah datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia)
- 3) Surat keterangan pindah luar negeri yang diterbitkan oleh Disdukcapil kabupaten/kota bagi WNI yang datang dari wilayah NKRI karena pindah.
- 4) Surat keterangan pengganti tanda identitas bagi setiap penduduk rentan administrasi kependudukan.
- 5) Petikan keputusan presiden tentang kewarganegaraan dan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia bagi penduduk WNI yang semula berkewarganegaraan asing atau petikan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum tentang perubahan status kewarganegaraan.

Dilihat dari pemaparan syarat untuk penerbitan kartu keluarga di atas, salah satu syarannya adanya buku nikah. Bagi pasangan yang menikah dengan tanpa memenuhi kedua persyaratan yang telah diaturkan dalam agama maupun negara atau hanya memenuhi persyaratan agama saja maka pernikahan tersebut tidak memiliki kepastian hukum tau biasa disebut perkawinan tidak tercatat, sehingga tidak memiliki akta nikah.

Menurut M. Zuhdi Muhdhar, perkawinan tidak tercatat adalah perkawinan yang dilangsungkan diluar pengetahuan Petugas Pencatat Nikah (PPN) atau Kepala Urusan Agama (KUA). Karena tidak adanya surat nikah atau akta nikah yang dimiliki oleh pasangan yang meperkawinan tidak tercatat, maka mereka tidak bisa membuat kartu keluarga untuk mereka berdua maupun

untuk anak yang akan dilahirkan dari hubungan mereka karena pernikahan mereka tidak diakui oleh negara dan Undang-undang.

Beberapa waktu lalu, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencacatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri membuat terobosan baru yaitu aturan Permendagri No. 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Pada pasal 1 ayat 19 disebutkan bahwa “Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran sebagai pasangan suami istri yang selanjutnya disebut SPTJM. Kebenaran pasangan suami Istri adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung atau wali atau pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang dengan diketahui 2 orang saksi.”¹¹

Kemudian di dalam aturan Permendagri No 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan, pada Pasal 5 ayat 2 huruf b dijelaskan yaitu formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan dalam kartu keluarga bagi penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan, atau kutipan akta perceraian.¹²

Hal ini tentu saja bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat 1 dan 2. Dinyatakan pada pasal 2 ayat 1 bahwa “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan

¹¹ Pasal 1 Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran

¹² Pasal 5 Permendagri No. 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan

kepercayaannya itu.” Serta ayat 2, “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”, untuk itu perkawinan siri tidak diakui oleh Negara karena pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan aturan tersebut. Direktur Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri memberikan kemungkinan bagi mereka yang melakukan perkawinan siri untuk bisa mendapatkan Kartu Keluarga. Maka dapat disimpulkan pasangan yang melakukan perkawinan siri bisa mendapatkan Kartu Keluarga (selanjutnya disebut KK) dengan syarat mengisi formulir Surat Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM).

Dengan adanya aturan ini, secara tidak langsung pemerintah mengakui perkawinan tidak tercatat pada hal secara undang-undang pernikahan harus dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku. Bagi pasangan perkawinan tidak tercatat bisa mendapatkan hak administrasi kependudukan yang sama dengan pasangan yang menikah sah secara agama dan negara.

Dilihat dari persoalan di atas, maka penulis ingin membahas lebih lanjut tentang persoalan ini. Yang akan penulis buat dalam tesis yang berjudul **“Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif *Maslahah Mursalah*”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana tinjauan yuridis penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat?

2. Bagaimana penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut *masalah mursalah*?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk menganalisa tinjauan yuridis penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat.
2. Untuk menganalisa penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut *masalah mursalah*.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penulisan tesis ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan para pembaca khususnya bagi mahasiswa dan akademisi lainnya. Selain itu dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah dengan memberikan kontribusi pemikiran hukum Islam tentang tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi kerangka acuan dan landasan bagi penulis lanjutan, dan mudah-mudahan dapat memberikan masukan bagi para pembaca. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat sehingga masyarakat dapat mengetahui tinjauan

yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *maslahah mursalah*.

E. Penelitian Terdahulu

Penulis telah melakukan telaah pustaka terhadap beberapa penelitian, diantaranya :

Pertama, Tesis yang ditulis oleh Romadhon Nugroho berjudul, “Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang),” Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2022.¹³ Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi penerbitan kartu keluarga kawin belum tercatat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah sesuai berdasarkan ketentuan peraturan tata kelola administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Peraturan Presiden No 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil maupun petunjuk teknis lainnya mengenai penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri.

Hal ini juga terbukti dari telah terbitnya kartu keluarga dengan status kolom kawin belum tercatat di Kota Malang. Dalam konteks pemenuhan hak administrasi warga negara oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam

¹³ Romadhon Nugroho, “Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang),” Tesis, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2022.

penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini memberikan kemanfaatan untuk menjamin terpenuhinya hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga bagi masyarakat serta mewedahi pasangan nikah sirri yang selama ini tidak jelas status datanya dalam database administrasi kependudukan. Penerapan regulasi ini dijadikan sebagai kebijakan afirmatif dengan berdasar pada paradigma melayani, memfasilitasi, dan mempermudah kepemilikan kartu keluarga. Adapun perbedaan penelitian ini dengan Tesis Penulis yaitu penulis menganalisis tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

Kedua, tesis oleh Fuji Setiawan yang berjudul, “Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (Sptjm) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang),” Pascasarjana Universitas Andalas, Padang, 2020.¹⁴ Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembuatan akta kelahiran dengan SPTJM di Disdukcapil Kota Padang dilakukan dengan mendaftar online pada website online.dukcapil.padang.go.id, kemudian mengisi data dan mengupload formulir SPTJM Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri serta persyaratan dokumen lainnya. Hasil akta kelahiran akan dikirim melalui email berupa file untuk diprint sendiri oleh masyarakat.

¹⁴ Fuji Setiawan, “Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (Sptjm) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang),” Tesis, Universitas Andalas, Padang, 2020.

Kedudukan anak tetap sebagai anak dari perkawinan yang belum tercatat karena SPTJM tidak merubah status perkawinan orang tua secara hukum dan pada akta kelahiran dituliskan tambahan kalimat yang menerangkan status perkawinan orang tua anak yang tertulis “yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan peraturan perundang undangan”. Kemudian, Anak tidak memiliki hubungan perdata dengan ayahnya karena SPTJM tidak dapat menggantikan penetapan pengadilan dalam menentukan hubungan perdata anak dengan ayahnya akibat perkawinan yang tidak tercatat. Adapun perbedaan penelitian ini dengan Tesis Penulis yaitu penulis menganalisis tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

Ketiga, Tesis yang ditulis oleh Rayani Saragih dengan judul, Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (studi pada kantor dinas kependudukan dan catatan sipil kota dumai)” Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017.¹⁵ Penelitian tersebut pada dasarnya membahas tentang pembuatan akta kelahiran dari perkawinan yang tidak tercatat dengan membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM). Hasil penelitian diketahui bahwa akibat dari perkawinan yang tidak dicatatkan, anak yang dilahirkan kesulitan untuk memperoleh akta kelahiran.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bahwa anak yang dilahirkan dari perkawinan tidak tercatat tetap dibuatkan akta

¹⁵ Rayani Saragih, “Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (studi pada kantor dinas kependudukan dan catatan sipil kota dumai),” Tesis, Universitas Muhammadiyah, Sumatera Utara, 2017.

kelahirannya dengan mencantumkan nama ibunya saja, sedangkan menurut Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran menentukan bahwa bagi anak yang lahir akibat dari perkawinan tidak tercatat dapat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran sebagai pasangan suami istri dan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran data kelahiran sebagai pemenuhan persyaratan pembuatan akta kelahiran. Adapun perbedaan penelitian ini dengan Tesis Penulis yaitu penulis menganalisis tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

Keempat, jurnal yang ditulis oleh Zulham Wahyudani yang berjudul, “Keabsahan Perkawinan tidak tercatat Dalam Perspektif Masalahah,” *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-undangan dan Ekonomi Islam*, Volume 12 Edisi 1, 2020.¹⁶ Penelitian ini bertujuan untuk mencari kemaslahatan pencatatan terhadap perkawinan tidak tercatat. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, pemerintah dengan pendekatan masalah dapat menetapkan pencatatan sebagai syarat nikah. Sehingga, perkawinan yang tidak dicatatkan akan dihukumi ilegal. Pencatatan nikah pada saat ini menjadi publikasi yang dapat membenarkan legalitas nikah seseorang serta untuk melindungi hak dan kewajiban mereka seperti perlindungan terhadap keturunan, harta, jiwa, dan lain-lain. Kedua, pencatatan nikah tidak bisa ditawarkan lagi untuk dilakukan dengan cara memberikan kepastian hukum legalitas melalui revisi Undang-undang No. 1 Tahun 1974. Dalam kajian ini

¹⁶ Zulham Wahyudani, “Keabsahan Nikah Siri Dalam Perspektif Masalahah,” *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-undangan dan Ekonomi Islam*, Volume 12 Edisi 1, 2020.

disarankan agar setiap pernikahan siri untuk mendaftarkan pernikahannya kepada pihak yang berwenang supaya mendapat legalitas dari pemerintah. Adapun perbedaan penelitian ini dengan Tesis Penulis yaitu penulis menganalisis tinjauan yuridis penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

Kelima, jurnal yang ditulis oleh Riki Aprianto dengan judul, “Hubungan Keperdataan Ayah Biologis Terhadap Anak Hasil Perkawinan tidak tercatat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 Perspektif Istihsan”, Qiyas: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4, No. 2, Desember 2019. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apa implikasi hubungan keperdataan ayah biologis terhadap anak hasil perkawinan tidak tercatat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010, dan bagaimana perspektif istihsan terhadap hubungan keperdataan ayah biologis terhadap anak hasil perkawinan tidak tercatat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010. Hasil penelitian menyatakan bahwa implikasi hubungan keperdataan ayah biologis terhadap anak hasil perkawinan tidak tercatat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 adalah anak siri mendapatkan nafkah hadhanah (pemeliharaan), anak siri mendapatkan wasiat wajibah, anak hasil perkawinan tidak tercatat mendapatkan perlakuan yang adil dan anak hasil perkawinan tidak tercatat wajib berbakti kepada ayah biologisnya. Kemudian persektif istihsan mengenai hubungan keperdataan ayah biologis dengan anak hasil perkawinan tidak tercatat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010, tidak bertentangan dengan

konsep istihsan dalam hukum Islam. Adapun perbedaan penelitian ini dengan Tesis Penulis yaitu penulis menganalisis tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *maslahah mursalah*.

F. Kerangka Teori

1. Pencatatan Merupakan Persyaratan Untuk Pembuatan Kartu Keluarga

Tujuan pencatatan perkawinan untuk memberikan kepastian dan perlindungan bagi para pihak yang melangsungkan perkawinan, sehingga memberikan kekuatan bukti autentik tentang telah terjadinya perkawinan dan para pihak dapat mempertahankan perkawinan tersebut kepada siapapun di hadapan hukum. Sebaliknya dengan tidak dicatatnya perkawinan, maka perkawinan yang dilangsungkan para pihak tidak mempunyai kekuatan hukum dan bukti sebagai suatu perkawinan.

Untuk membuat kartu keluarga, disyaratkan memenuhi dokumen-dokumen tertentu salah satunya yaitu menunjukkan kutipan akta perkawinan. Untuk itu pentingnya mencatatkan peristiwa perkawinan agar hak-hak administratif pasangan yang menikah tersebut dapat terpenuhi, salah satunya kartu keluarga.

Kepemilikan kartu keluarga bagi setiap keluarga merupakan salah satu program yang digencarkan Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen Dukcapil telah gencar untuk mensosialisasikan pentingnya dokumen kependudukan ini. Langkah konkritnya menandatangani Peraturan

Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebutlah menjadi awal dari dasar pemenuhan hak dokumen administrasi berupa kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat.

Dalam Permendagri No. 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, yang didalamnya berisikan tentang pemberlakuan SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak), yang berguna untuk menggantikan persyaratan pembuatan kartu keluarga serta akta kelahiran, apabila pemohon tidak bisa memenuhi persyaratan berupa akta nikah dan surat keterangan lahir dari dokter atau penolong kelahiran.

Apabila dalam pemenuhan persyaratan pembuatan akta kelahiran berupa surat keterangan lahir dari dokter/ bidan/ penolong kelahiran tidak terpenuhi, maka, bagi pemohon untuk melampirkan SPTJM kebenaran data kelahiran. Begitupun juga ketika persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan tidak terpenuhi, maka bagi pemohon untuk melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri. Dan surat yang dilampirkan oleh pemohon berupa SPTJM menjadi tanggung jawab pemohon sepenuhnya.

2. Keabsahan Perkawinan Tidak Tercatat

Pencatatan perkawinan merupakan rangkaian pelaksanaan perkawinan. Oleh karena itu pencatatan perkawinan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan perkawinan yang bersangkutan, yaitu menentukan keabsahan suatu perkawinan sebagai suatu perbuatan hukum.

Menurut Pasal 2 UU 1 tahun 1974 nyatalah bahwa suatu perkawinan diakui keabsahannya harus memenuhi persyaratan, yaitu: (1) tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan (2) perkawinan dimaksud harus dicatat dalam daftar pencatatan perkawinan dengan mengikuti persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pencatatan suatu perkawinan hanya akan dilakukan bilamana perkawinan yang bersangkutan telah dilakukan secara agama atau kepercayaan agamanya calon mempelai yang bersangkutan. Persyaratan ini dimaksudkan agar perkawinan tersebut menimbulkan akibat hukum yang sah bagi suami isteri dan anak-anaknya, sehingga perkawinan tersebut dapat dijamin dan dilindungi oleh negara. Kedua persyaratan perkawinan tersebut harus dipenuhi agar perkawinan tersebut diakui sebagai perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum yang dijamin dan dilindungi oleh negara. Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa setiap perkawinan wajib dilakukan pencatatan di hadapan pegawai pencatat perkawinan yang dibuktikan dengan akta perkawinan. Berarti perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan bukan perkawinan yang resmi/sah.

Direktoral Jenderal Kependudukan dan Pencacatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri membuat terobosan baru yaitu aturan Permendagri No. 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Pada Pasal 1 ayat 19 Permendagri No. 9 tahun 2016, disebutkan bahwa “Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak

kebenaran sebagai pasangan suami istri yang selanjutnya disebut SPTJM kebenaran pasangan suami Istri adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung atau wali atau pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang dengan diketahui 2 orang saksi. SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak), berguna untuk menggantikan persyaratan pembuatan kartu keluarga serta akta kelahiran, apabila pemohon tidak bisa memenuhi persyaratan berupa akta nikah dan surat keterangan lahir dari dokter atau penolong kelahiran.

Direktur Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri memberikan kemungkinan bagi mereka yang melakukan perkawinan siri untuk bisa mendapatkan Kartu Keluarga. Maka, dapat disimpulkan pasangan yang melakukan perkawinan siri bisa mendapatkan Kartu Keluarga (selanjutnya disebut KK) dengan syarat mengisi formulir Surat Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM). Dengan adanya aturan ini, secara tidak langsung pemerintah mengakui adanya pasangan yang meperkawin tidak tercatat padahal secara undang-undang pernikahan harus dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku.

3. Perkawinan Tidak Tercatat Dapat Dicatatkan Melalui SPTJM

Dalam PERMENDAGRI Nomor 09 Tahun 2016 tentang percepatan cakupan kepemilikan akta kelahiran pada pasal 1 ayat 19, sebagai berikut :

“Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami istri yang selanjutnya disebut SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/ wali/ pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang, dengan diketahui 2 orang saksi”.

Dari pasal diatas, dapat dijelaskan bahwa SPTJM merupakan pengakuan atas kebenaran status hubungan perkawinan seseorang yang tidak memiliki berkas/ dokumen yang menjelaskan atau membuktikan telah terjadinya pernikahan di antara mereka suami istri tersebut.

Kemudian di dalam aturan Permendagri No 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

Pasal 5 Ayat 2 :

“Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam kartu keluarga bagi penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan, atau kutipan akta perceraian.¹⁷

SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak), berguna untuk menggantikan kutipan akta nikah, sebagai dokumen persyaratan pembuatan kartu keluarga. SPTJM kedudukannya yaitu sebagai pengganti syarat akta nikah dalam pembuatan kartu keluarga, namun bukan berarti dapat menjadi bukti legalitas perkawinan seseorang dan tidak memiliki kedudukan yang sama dengan akta nikah.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah *library research* (penelitian literatur kepustakaan yang terkait dengan objek penelitian). Artinya suatu bentuk penelitian yang sumber datanya dari kepustakaan.¹⁸ Dengan kata lain bahwa penelitian ini menggali persoalan dari literatur-literatur saja, dalam

¹⁷ Pasal 5 ayat 2 huruf b Permendagri No. 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan

¹⁸ Suryo Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Yogyakarta : UII Press, 1986), h.13

konteks kualitatif diupayakan proyeksinya kepada kontekstualisasi dan hasil-hasil penelitian yang dicapai. Karena penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, maka penelitian ini lebih banyak dilakukan dengan membaca literatur yang ada berkaitan dengan masalah yang dibahas, khususnya yang berhubungan dengan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

Jenis pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan Normatif. Melalui penelitian ini akan diperoleh gambaran mengenai yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

2. Sumber Data

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder.

a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dari sudut norma dasar, dan peraturan perundang-undangan, yaitu Permendagri No 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, Permendagri No 109 tahun 2019 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan, PERPRES RI (Peraturan Presiden Republik Indonesia) Nomor 96 tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta buku tentang *Masalah Mursalah*.

b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa buku-buku, serta hasil

penelitian dan atau karya ilmiah dari kalangan hukum tentang kedudukan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan pendukung di luar bidang hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan tersier seperti kamus, ensiklopedia. Atau berupa kamus hukum, kamus *fiqh*, ensiklopedia, majalah, surat kabar, internet, yang akan dianalisis dengan tujuan untuk lebih memahami dalam penelitian ini, yaitu Hukum Online, Hukum Indonesia.com, dan Jaringan Dokumentasi Dan Informasi *Hukum Nasional.com*

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam rangka mendapatkan data yang akurat, untuk mendukung penelitian ini, maka penulis menggunakan metode pengumpulan data yakni Metode Dokumen (*Dokumentation*).

Metode Dokumen adalah metode yang dilakukan dengan cara mencari dan mempelajari data-data dari catatan-catatan, transkrip, berkas, surat, majalah, surat kabar dan sebagainya yang berkaitan dengan penelitian¹⁹ serta Permendagri No 9 tahun 2016, Permendagri No 109 tahun 2019 dan buku *Maslahah Mursalah*. Metode ini digunakan untuk memperoleh tentang tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

¹⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1993), h. 202

4. Analisis Data

Berdasarkan data yang diperoleh untuk menyusun dan menganalisa data-data yang terkumpul, maka metode yang peneliti gunakan adalah metode deskriptif analisis. “Metode deskriptif analisis yaitu suatu bentuk analisa yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Analisis deskriptif bertujuan untuk memberikan deskripsi mengenai subyek penelitian berdasarkan data yang diperoleh.”²⁰

Dengan demikian peneliti akan menggambarkan tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam pemahaman hasil penelitian, penulisan ini akan dibagi menjadi 5 (lima) bab, sebagaimana akan diuraikan tentang permasalahan dalam penulisan ini:

Bab I, Pendahuluan berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, membahas landasan teori tentang perkawinan tidak tercatat, kartu keluarga dan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak.

BAB III, membahas tentang *Maslahah Mursalah* dan peraturan perundangan tentang pencatatan perkawinan.

²⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*, (Bandung : Alfabeta, 2013), h. 148

BAB IV, membahas tentang hasil penelitian dan pembahasan tentang tinjauan yuridis kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut *masalah mursalah*.

Bab V, Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.



